

# DE L'ÉLARGISSEMENT A L'ÉTAT DE DROIT | VERS UN *COMMONWEALTH* PANEUROPÉEN



Si la crise économique accapare les efforts des dirigeants européens, le cap de l'élargissement n'en est pas moins maintenu : le 1er juillet 2013, la Croatie deviendra le vingt-huitième membre de l'Union européenne (UE). Se profile ensuite la candidature des pays du Sud-Est européen (les « Balkans occidentaux ») et le cas *sui generis* de la Turquie. La mission historique de l'UE dans son *hinterland* et sur ses confins ne doit pourtant pas dissimuler les zones d'ombre de l'élargissement. De fait, l'État de droit et la justice sont parfois instrumentalisés à des fins politiques et les procès impliquant les anciens premiers roumains, hongrois et croates n'ont pas toujours été instruits selon les standards juridiques européens. En conséquence, le soutien des opinions publiques se dérobe et le projet européen est frappé d'une grande fatigue. Aussi un élargissement précipité aux « Balkans occidentaux » pourrait-il alimenter le pessimisme ambiant, avec de possibles chocs en retour. Le cap doit être maintenu mais sans perdre de vue la finalité du projet : un *Commonwealth* paneuropéen fondé sur une commune idée du droit et de la justice. L'État de droit et le règne de la loi doivent donc être placés au cœur du processus d'élargissement. L'extension d'une telle confédération de libres républiques sera une œuvre de paix et de civilisation.

Jean-Sylvestre MONGRENIER, chercheur associé à l'Institut Thomas More

« Il existe une loi vraie, c'est la droite raison, conforme à la nature, répandue dans tous les êtres, toujours d'accord avec elle-même, non sujette à périr, qui nous rappelle impérieusement à remplir notre fonction, nous interdit la fraude et nous en détourne. »

Cicéron, *De Republica*

La crise de la zone Euro, la stagnation économique et la possible décomposition de l'« arc constitutionnel » dans les pays les plus exposés, du fait de l'impéritie des partis de gouvernement et de la démagogie montante, accaparent les efforts des dirigeants européens et l'attention des médias. Cependant, le cap de l'élargissement est maintenu. Ainsi la Croatie deviendra-t-elle, à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2013, le vingt-huitième membre de l'Union européenne (UE). Au-delà de cette ancienne république de Yougoslavie, débouché adriatique de l'Europe centrale, se profile la candidature des pays du Sud-Est européen (les « Balkans occidentaux »), la Turquie constituant un cas *sui generis*. Seule la perspective d'une pleine participation de ces pays à l'UE semble constituer un levier suffisamment puissant pour mener à bien les réformes politiques et économiques nécessaires à la transformation d'espaces longtemps marginalisés, du fait de la conquête ottomane d'abord, des rivalités impériales et des conflits ensuite, du communisme enfin. Les « nouvelles guerres balkaniques » des années 1990 ont mis en exergue le niveau d'importance des enjeux de sécurité dans ces espaces.

Si l'UE a vocation à incorporer dans son périmètre des pays situés à l'est et au sud-est de ses limites actuelles, cette mission historique ne doit pourtant pas dissimuler un phénomène d'ampleur et lourd de conséquences : la grande fatigue du projet européen. Plus comparable à une « dépression » (à l'instar de la phase B d'un cycle Kondratiev) qu'à une crise *stricto sensu*, le phénomène se traduit par la lassitude des populations. Pour une large part des opinions publiques, l'« Europe » apparaît comme privée de sens, c'est-à-dire de signification et de direction.

Au vrai, les signes de cette « grande fatigue » ont été identifiés bien avant que la crise économique en cours n'éclate, le terme même d'euroscpticisme apparaissant voici plus de vingt ans, lorsque se négociait le traité de Maastricht. Par la suite, les zones d'ombre de l'élargissement – en termes d'État de droit, d'indépendance de la justice et de respect des libertés – tant chez les nouveaux adhérents que dans les pays candidats à l'UE, ont nourri les représentations pessimistes. De fait, divers exemples de non-respect du droit et d'instrumentalisation de la justice mettent en évidence des similitudes avec les pratiques des régimes patrimoniaux de l'Est européen (voir l'Ukraine et d'autres pays issus de l'ex-URSS).

Par voie de conséquences, un élargissement précipité aux « Balkans occidentaux » aggraverait l'idée selon laquelle l'appartenance nominale à l'UE s'accompagne de zones grises en rupture avec l'État de droit, alimentant plus encore le pessimisme ambiant quant aux vertus du processus. Les possibles chocs en retour d'un élargissement mal conduit doivent donc être anticipés et prévenus. Certes, les leçons du « big-bang » de 2004-2007 – l'UE passant de 15 à 27 membres – ont été en partie tirées. La Commission européenne a rectifié la stratégie d'adhésion afin que l'essentiel des réformes à conduire soit mené à temps. Dans le cas de la Croatie, le processus de réforme aura été conduit avec rigueur et sérieux.

Toutefois, l'entreprise à mener est exigeante. Aussi le cap doit-il être maintenu, la volonté de remplir la mission de l'UE sur ses confins orientaux excluant la précipitation. Le renforcement et l'extension du modèle européen et occidental, sur le plan du droit et des libertés, sont les principaux enjeux. La finalité d'ensemble est l'extension et la consolidation d'un *Commonwealth* paneuropéen réuni par une commune idée du droit et de la justice. Mettre l'État de droit au cœur de l'élargissement est un idéal de civilisation qui englobe et dépasse les dimensions pratiques du projet européen. C'est une œuvre de longue haleine qui doit être pensée et menée dans la durée.

# 1 | Plaidoyer critique pour l'élargissement de l'UE

## | L'élargissement comme réponse aux défis de l'après-Guerre froide

Assurément, la double entreprise d'approfondissement de la coopération et d'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale depuis la fin de la Guerre froide aura profondément déconcerté les esprits en Europe de l'Ouest. Dans une part grandissante des opinions publiques, l'élargissement est perçu comme un processus dépourvu de sens qui vide de substance le projet européen : il viendrait contrarier l'approfondissement de la coopération entre les États membres, au risque de la dilution voire de la dislocation. Ainsi l'avenir de l'UE pourrait-il, à court ou moyen terme, valider la règle logique selon laquelle extension et compréhension évoluent en sens inverse. En retour, on voit s'affirmer la nostalgie d'une Europe resserrée sur le plan géographique, supposée plus cohérente et efficiente.

Il faut pourtant se garder des reconstructions *a posteriori*. L'« Europe des Six » qui prend forme à travers la CECA (1950) puis la CEE (1957) n'était que de portée limitée. Certes, le discours de l'Horloge prononcé par Robert Schuman et l'objectif d'une « fédération européenne », avec pour base la réconciliation franco-allemande, ne manquent pas d'ambition. Toutefois, l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) ruine la perspective fédérale (1). L'objectif du traité de Rome est plus modeste : un simple marché commun. Cette Europe d'envergure géographique limitée ne parvient pas à se donner un profil politique et militaire (voir l'échec du plan Fouchet). Le veto de De Gaulle à l'entrée du Royaume-Uni puis la « politique de la chaise vide » bloquent le fonctionnement de la CEE pendant des mois. *In fine*, cette Europe des Six n'était en rien un modèle d'efficacité.

Dans les années qui suivent, le projet européen prend de l'ampleur. Le marché commun est réalisé, le système monétaire européen voit le jour et la CEE est élargie (Europe des Douze) mais il n'y a pas de réelle dynamique politique. Alors que la gorbatchévisme traduit la gravité des contradictions qui minent l'URSS, l'Acte unique (1986) a pour seul objectif le perfectionnement du marché commun (le « grand marché »). Ce sont les bouleversements géopolitiques qui mènent les États ouest-européens à se donner des ambitions plus hautes. Le traité de Maastricht vise à constituer un pôle ouest-européen pour arraisonner les PECO et stabiliser la Grande Europe : il s'agit d'approfondir pour élargir.

## | L'élargissement n'est pas la cause des difficultés européennes

Indubitablement, l'accroissement du nombre des États membres de l'UE constitue un défi sur le plan institutionnel. On peut aussi considérer que l'élargissement à l'Est a changé la nature du projet européen mais comment le schéma constructiviste d'une « Europe-puissance », pensée comme un État-nation en plus grand, aurait-il pu l'emporter sur les logiques de situation ? Au vrai, la montée en puissance de l'UE est surtout bloquée par les désaccords et les rivalités de pouvoir entre les grands États ouest-européens. En effet, l'Europe de l'après-guerre reposait sur un équilibre de déséquilibres entre la France, l'Allemagne de l'Ouest et le Royaume-Uni. La fin de la Guerre froide a mis fin à ce *statu quo* géopolitique, d'où le besoin d'une nouvelle théorie des ensembles. Paris, Londres et Berlin cherchent de nouveaux points d'équilibre dans leurs relations réciproques et au sein des instances euro-atlantiques. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre l'affaiblissement de la relation franco-allemande, phénomène autrement plus préoccupant pour l'UE que le positionnement de la Pologne ou d'autres PECO.

Par ailleurs, la crise de la zone Euro et les profondes difficultés économiques ont depuis pris le pas sur les débats relatifs à l'Europe-puissance. En la matière, il apparaît que les pays en cause – en termes de déficits, de dettes publiques et de risques souverains – ne sont pas des PECO, la très grande majorité d'entre eux n'étant pas dans la zone euro. Les pays à l'épicentre de ladite crise appartiennent depuis 25-30 ans à l'UE (Grèce, Espagne, Portugal), voire plus (Irlande), certains relevant même du cercle des fondateurs (Italie). L'incapacité ou l'absence de volonté de la part des pays ayant adopté l'euro à former une zone monétaire optimale est de la responsabilité des gouvernements et des majorités qui les soutiennent (2). Avec cette

crise, la ligne de partage Est-Ouest s'est atténuée et le clivage Europe du Nord/Europe du Sud a pris le dessus, les différences de profil sur le plan macro-économique (budgets, niveaux d'endettement et comptes extérieurs) recoupant de profondes divergences entre les systèmes productifs.

*In fine*, la crise des finances publiques qui frappe des pays anciennement membres de l'UE renvoie aux « fondamentaux » de leurs systèmes politiques et économiques. Le fort développement de la sphère étatique sur fond de consensus keynésien s'est traduit tout à la fois par l'inflation législative et l'expansion des dépenses publiques, la haute croissance de la période 1950-1973 et la jeunesse des populations permettant de financer le *Welfare State*. Malgré le ralentissement économique des années 1970, le défaut de lucidité quant aux conséquences sur les systèmes sociaux et le fonctionnement du marché politique (échange de promesses de dépenses contre des promesses de votes) ont conjugué leurs effets pour maintenir le niveau global des dépenses, la dette publique permettant de reporter les échéances. Depuis, le vieillissement démographique, le poids des bureaucraties publiques et la lourdeur des prélèvements ont réduit plus encore le taux de croissance potentielle. Cette problématique est celle des « démocraties sociales » ouest-européennes et du social-fiscalisme. De telles rigidités structurelles ne se retrouvent pas dans les PECO, certains de ces pays constituant même des relais de croissance.

## | État de droit, justice et libertés : les zones d'ombre de l'élargissement

La transition des PECO vers l'économie de marché et les importants progrès de certains en la matière ne doivent pourtant pas occulter les zones d'ombres de l'élargissement. Les critères de Copenhague qui commandent les processus d'élargissement prévoient, outre le passage à l'économie de marché, la mise en place d'institutions démocratiques libérales (multipartisme et libres élections, État de droit et libertés fondamentales). Si cette condition d'ensemble est globalement satisfaite, divers cas d'entreprises et d'investisseurs étrangers en litige avec des nationaux mettent en évidence des entorses au droit et à l'impartialité de la justice. Ils sont la conséquence de formes de « capitalisme de copinage » (*crony capitalism*) alliant étatismes, connivences public-privé et corruption. Faiblement privatisée et encore en partie sous le contrôle de l'État, l'économie slovène par exemple est affectée par ces maux. Les gouvernements successifs ont nommé à la tête des banques locales et des champions nationaux des amis du pouvoir, le phénomène favorisant népotisme, clientélisme et créances douteuses. De telles pratiques se retrouvent dans d'autres PECO.

Les affrontements politiques et les rivalités entre « hommes forts » se traduisent aussi par la manipulation de la justice et le faible respect des règles de droit. A l'été 2012, la crise politique en Roumanie et ses développements (destitution du président de la République, réduction des attributions de la Cour constitutionnelle et révocation des présidents de la Chambre des députés et du Sénat) ont appelé l'attention des autorités européennes. En Hongrie, l'actuelle majorité politique (en place depuis 2010) entretient des relations parfois difficiles avec la Commission européenne. Certains aspects des réformes entamées, à l'instar de la loi sur les médias, ne sont pas toujours en phase avec les normes de l'UE (3) et l'adoption, en mars 2013, d'une série d'amendements constitutionnels par le Parlement hongrois pourrait occasionner de nouveaux tumultes. Entrée dans l'UE en même temps que la Roumanie, la Bulgarie est pour sa part très instable, les crises politiques successives révélant la corruption endémique du système de pouvoir et la mise à mal des règles de droit. Le tout explique le fait que Sofia, pas plus que Bucarest, ne se voit accorder le droit d'entrer dans l'espace Schengen et ce bien que la Commission comme le Parlement européen estiment que les deux capitales ont rempli leurs obligations (4).

Enfin, les rivalités politiques et les règlements de compte post-électorales entraînent de fortes pressions sur le système judiciaire et l'instrumentalisation des cours de justice. Significativement, trois anciens premiers ministres de la région – Adrian Năstase en Roumanie, Ferenc Gyurcsány en Hongrie et Ivo Sanader en Croatie – sont aujourd'hui aux prises avec la justice, suite à des affaires de corruption. Au-delà des faits, les manières de procéder jettent la suspicion sur leurs motivations réelles. Il est patent que ces affaires ne sont pas toujours instruites dans un esprit conforme au règne de la loi, aux droits de la défense et aux standards européens. Si les pays considérés se sont dotés de systèmes pluralistes et concurrentiels, les mœurs et pratiques politiques rappellent celles qui ont cours dans les régimes autoritaires patrimoniaux de l'ex-URSS. On songe ici à ce que l'emprisonnement de l'ancien premier ministre Ioula Timochenko révèle des

involutions politiques ukrainiennes depuis 2010 ainsi qu'aux « signaux » envoyés par le nouveau gouvernement géorgien.

## 2 | La stratégie d'adhésion de l'UE et l'entrée de la Croatie

### | Le retour d'expérience d'un élargissement précipité

L'élargissement de l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie, deux ans après le « big-bang » de 2004, a été objectivement précipité. Il faut pourtant se remémorer le contexte géopolitique de la fin des années 1990 et du début des années 2000 pour en comprendre les tenants et les aboutissants. La décision d'accélérer l'intégration des PECO aux instances euro-atlantiques, c'est-à-dire dans l'OTAN et dans l'UE, a pour toile de fond les déchirements de l'ex-Yougoslavie et les menaces de déstabilisation de l'ensemble de la péninsule balkanique, avec de possibles contrecoups jusqu'en Europe centrale. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et la volonté d'accélérer les reclassements géopolitiques ont aussi joué dans le sens d'un ample et rapide « *enlargement* ». Si elles entrent effectivement dans l'OTAN dès 2004, à l'instar des autres PECO, la Bulgarie et la Roumanie doivent encore patienter pour intégrer l'UE. Lorsque la décision est prise, elle est perçue comme le prolongement naturel et logique de la vague précédente.

Avec le recul, nombreux sont ceux qui estiment que, au regard de l'impréparation de ces deux pays, cette décision aurait dû être repoussée. On peut aussi penser que la fenêtre d'opportunité pour l'élargissement de l'UE comme de l'OTAN devait être exploitée, la réunion des conditions géopolitiques primant sur les aspects institutionnels et juridiques, pour autant que les critères de Copenhague, dans les grandes lignes, fussent respectés. Que l'on médite le durcissement politique de la Russie dont les dirigeants n'ont pas renoncé à dominer l'« étranger proche », avec toutes ses conséquences dans l'Est européen. Alors que l'entrée de l'Ukraine et de la Géorgie dans les instances euro-atlantiques semblait être une question de volonté réciproque et de confiance dans le pouvoir de transformation du processus d'élargissement, la guerre russo-géorgienne d'août 2008 et ses répercussions en Ukraine ont imprimé un autre cours. Si la Roumanie et la Bulgarie, voire l'ensemble des PECO, étaient restés dans un improbable « entre-deux », la situation présente au cœur de l'Europe serait autrement plus incertaine.

Il n'en reste pas moins vrai que la précipitation du dernier élargissement a eu pour conséquence une relative impréparation des deux pays entrants, notamment sur le plan des réformes judiciaires ainsi que dans la lutte contre le crime organisé et la corruption. Aussi l'UE a-t-elle dû instituer un « mécanisme de coopération et de vérification » (MCV) afin d'encourager les progrès en ces domaines. La Commission apporte une aide technique aux deux États qu'elle évalue, dépêche des missions d'experts et transmet l'information au Parlement européen et au Conseil pour lesquels elle élabore un rapport semestriel. A l'évidence, la transition de la Bulgarie et de la Roumanie n'est donc pas achevée, les rapports successifs de la Commission mettent toujours l'accent sur les lacunes initialement constatées (instrumentalisation politique de la justice, corruption et crime organisé) (5). Les difficultés rencontrées ont donc conduit les autorités européennes à accroître le niveau des exigences et à modifier les procédures existantes pour négocier et préparer avec rigueur l'adhésion à l'UE de la Croatie.

### | L'adhésion de la Croatie et les progrès à accomplir

De fait, le nombre des chapitres qui organisent l'acquis communautaire, c'est-à-dire l'ensemble du corpus juridique qu'un État candidat à l'UE doit transcrire dans sa législation intérieure, a été augmenté (35 au lieu de 31). Les critères d'ouverture et de clôture des dits chapitres sont plus nombreux et ils ont été renforcés (23 critères d'ouverture ; 104 critères de clôture). La Commission est particulièrement ferme sur certains aspects de la négociation, notamment les chapitres 23 (« Appareil judiciaire et droits fondamentaux ») et 24 (« Justice, liberté et sécurité »). Suite à une initiative franco-allemande, un « mécanisme spécifique de suivi

renforcé » a été instauré. Ce dispositif permet à la Commission d'évaluer, chapitre par chapitre, le respect des engagements pris au cours des négociations d'adhésion et d'en référer au Conseil. De surcroît, l'entrée dans l'espace Schengen est soumise à des modalités spécifiques. La perpétuation de ce « mécanisme de suivi » est envisagée au-delà du 1er juillet 2013, ce qui ne serait pas un signe de pleine réussite pour la Commission comme pour la Croatie.

Les négociations d'adhésion de la Croatie ont été clôturées en juin 2011 et la Commission a donné un avis positif. Le Parlement européen a ensuite donné son approbation puis le Conseil a décidé d'ouvrir l'UE à la Croatie. Signé le 9 décembre 2011, le traité d'adhésion est en cours de ratification par les parlements nationaux (à la mi-mars 2013, 22 des 27 États membres l'ont ratifié). Pourtant et en dépit des réels progrès effectués dans la procédure d'adhésion, l'autosatisfaction n'est pas de mise. Le rapport de la Commission en date du 10 octobre 2012 stipule bien que l'alignement de la Croatie sur l'acquis communautaire est quasiment réalisé mais il identifie aussi les domaines dans lesquels des efforts supplémentaires doivent être produits pour respecter les engagements (6). Sans surprise, les dix actions recommandées par la Commission sont en rapport avec les chapitres 23 et 24 auxquels il faut ajouter le chapitre 8 sur la « politique de la concurrence » (la privatisation et la restructuration des chantiers navals sont en jeu). Aussi faudra-t-il lire avec soin le prochain rapport de la Commission sur la Croatie (printemps 2013).

Déjà mentionné, le procès d'Ivo Sanader, premier ministre de la Croatie entre 2003 et 2009, met en évidence le hiatus entre les normes européennes d'une part, les pratiques de la justice croate d'autre part. Arrêté et emprisonné pour corruption, Ivo Sanader est accusé d'avoir touché de l'argent de la part de la firme énergétique hongroise MOL ainsi que des banques autrichienne et allemande associées dans un projet d'OPA (7). Prononcée en novembre 2012, la condamnation d'Ivo Sanader a été présentée comme un grand pas dans la lutte de l'État croate contre la corruption. Mais dans un procès émaillé de violations de procédure, c'est plutôt le contraire qui s'est avéré être vrai. La Cour semble avoir considéré les preuves de manière arbitraire. Des rapports d'experts de cabinets d'audit multinationaux comme KPMG ont été écartés sous prétexte qu'ils étaient « contraire à d'autres preuves ». Le même sort fut réservé à une enquête de 1000 pages, conduite par les procureurs hongrois. A cela s'ajoute que les conclusions du juge ont surtout visé à condamner la décision politique de Sanader d'autoriser la vente et la prise de contrôle du champion national de l'énergie – qui avait déjà été privatisé – par un concurrent étranger, plutôt que de fournir des preuves solides aux allégations de corruption.

Ce jugement fait clairement écho au sentiment général présent parmi les élites croates que la privatisation de leur champion de l'énergie, bien qu'imposé par la Commission européenne en vue de l'accession à l'UE, n'aurait jamais dû avoir lieu. Finalement, la question principale n'est pas de savoir si Sanader est coupable ou non, mais de s'intéresser à la manière dont il a été condamné. Malheureusement, la procédure légale montre que le système judiciaire croate semble loin d'être complètement indépendant, professionnel, et au niveau tant des standards européens que des normes de l'Etat de droit. Cet exemple est donc particulièrement préoccupant. Si une poursuite pénale d'une telle importance et sous la surveillance approfondie des institutions européennes, peut être menée de cette façon, qu'en est-il pour les milliers d'autres affaires impliquant des citoyens croates ordinaires, des entreprises ou des investisseurs étrangers ?

## **| En route vers les Balkans : maintenir le cap et le niveau des exigences**

A fortiori, le possible élargissement de l'UE aux pays du Sud-Est européen (les « Balkans occidentaux ») requerra plus de détermination à atteindre les objectifs et de patience dans le processus. Il faut ici rappeler que la vocation européenne des États de la région a été pleinement reconnue lors du sommet UE-Balkans occidentaux organisé à Thessalonique, le 21 juin 2003, après un Conseil européen (sous présidence grecque). Dans la déclaration qui y a été adoptée, l'UE « réaffirme son soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux » et il y est clairement indiqué que « l'avenir des Balkans est dans l'Union européenne ». Cette déclaration s'inscrit dans le prolongement du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (sommet de Sarajevo, 29-30 juillet 1999), au lendemain de la guerre du Kosovo, pacte qui déjà envisageait l'entrée des pays de la région dans l'UE. La référence à l'« Europe du Sud-Est » plutôt qu'aux « Balkans occidentaux » avait une portée politique et symbolique.

L'idée directrice est d'utiliser la perspective européenne et atlantique comme un levier de démocratisation, de modernisation et de pacification dans cette région tourmentée. Les pays concernés sont entrés dans un processus de négociations débouchant sur la signature d'accords de stabilisation et d'association (ASA), cette étape faisant d'eux des candidats potentiels à l'UE. La plupart de ces accords ont été signés dans les années 2000 et les signataires sont désormais reconnus comme des pays candidats à l'entrée dans l'UE. En 2012, l'UE et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) ont ouvert un « dialogue de haut niveau » sur l'adhésion. Si la Serbie et le Monténégro ont signé leur propre ASA avec l'UE plus tardivement que leurs voisins (2010), ils ont aussi le statut de pays candidats et les négociations d'adhésion entre Bruxelles et Podgorica sont ouvertes (2012). Sur les confins orientaux du Sud-Est européen se trouve la Turquie, autre pays candidat très présent dans l'aire balkanique (8).

Si le chemin qui doit mener les pays de la région depuis la signature d'un accord de stabilisation et d'association au statut de pays candidat puis d'État membre est bien balisé, la Croatie ouvrant la voie, il est important de ne pas laisser s'installer un processus d'automatisme, au prétexte du sens de l'Histoire. De fait, les situations sur le plan de l'État de droit et du règne de la loi sont bien plus problématiques que dans les cas précédemment abordés et l'on sait que le pouvoir de transformation de l'UE sur ses périphéries ne repose pas sur les seules vertus de l'exemple. Le retour d'expérience de l'adhésion croate doit être intégré dans la stratégie d'élargissement conduite par la Commission, celle-là étant appelée à rehausser ses objectifs, renforcer ses critères et s'assurer avec plus de minutie encore du fait que les pays candidats les respectent ; la précipitation ne pourrait que compromettre l'objectif global d'élargissement de l'UE. Rappelons enfin le cas particulier du Kosovo dont l'indépendance n'est pas reconnue de tous, y compris par des pays membres de l'UE. Là encore, le sens de la durée, le tact diplomatique et la claire vision des enjeux paneuropéens sont requis.

### 3 | Pour un ambitieux *Commonwealth* paneuropéen

#### | Ne pas sacrifier la Grande Europe à la zone Euro

L'importance des enjeux paneuropéens doit être d'autant plus soulignée que la crise de la zone Euro tend à les éclipser. Les réponses apportées sont parfois présentées comme un lent cheminement vers un « noyau dur » politique rassemblant les dix-sept États partageant leur souveraineté monétaire. Inéluctablement, les efforts produits pour compenser le fait que les Dix-Sept ne constituent pas une « zone monétaire optimale » conduiraient à l'organisation d'un sous-ensemble fédéralisé à l'intérieur de l'UE. La zone Euro deviendrait la force motrice de l'UE et pourrait se poser en nouvel acteur global. Outre le fait qu'une telle vision des choses tient de l'auto-persuasion, cette grille de lecture implique un certain désintérêt pour l'UE et l'élargissement, au mieux traité avec une « douce insouciance ».

Il est en fait improbable que la zone Euro se transmute en un *Commonwill*, c'est-à-dire en une unité politique. Certes, la coordination des politiques budgétaires est nécessaire au renforcement de l'euro, voire à l'équilibre économique mondial, mais tout cela ne fait pas un dessein politique. C'est sous l'effet de la nécessité, dans l'improvisation et sans commune représentation de l'avenir que la zone Euro s'organise, à travers des jeux d'alliances et de contre-alliances tactiques qui mettent en évidence la faible cohérence de cet ensemble monétaire. L'idée selon laquelle un processus incrémental nous amènerait vers une forme d'union politique, sans volonté partagée et explicite, tient du « *wishful thinking* ».

La zone Euro n'en est pas au « moment cicéronien » (9), ce point de bascule entre deux formes politiques (la cité-État et l'Empire). Il est même à craindre qu'un enfermement mental dans la zone Euro ne mette en péril son existence, les points d'équilibre entre les nations devant être identifiés dans un espace plus large. Comment penser l'Europe en faisant l'impasse sur les acteurs qui n'entrent pas dans le schéma précédemment décrit? Serions-nous en mesure de maintenir des capacités d'action militaire en Europe et une ouverture résolue sur le grand large en tenant le Royaume-Uni pour quantité négligeable? Doit-on minorer l'importance de la Pologne, ce pays dont on sait l'influence dans l'Est européen et son rôle dans le

« Partenariat oriental » de l'UE ? L'avenir et la destinée des pays qui composent la zone Euro ne peuvent être pensés indépendamment de la Grande Europe.

## | Les enjeux d'un élargissement respectueux du droit

Il nous faut donc insister sur le fait que l'attention accordée à l'État de droit et au règne de la loi dans le processus d'élargissement de l'UE ne sont pas des tactiques dilatoires visant à repousser *sine die* l'entrée des pays candidats qui viennent après la Croatie. L'élargissement recoupe de multiples enjeux, de sécurité en premier lieu. Les déchirements de l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 ont montré que la paix n'était pas donnée mais fondée. Elle suppose la capacité à recourir aux armes pour instituer un nouvel ordre des choses, l'engagement politico-militaire devant ensuite être prolongé par un engagement civil (reconstruction et développement). Les deux piliers d'une « Europe une et libre » que sont l'UE et l'OTAN concourent à la production de ce « bien collectif » qu'est la paix dans une région historiquement belligère. Le nouvel ordre des choses a pour fondement les valeurs autour desquelles s'organisent les régimes politiques occidentaux, ce qui nous ramène à l'État de droit et au règne de la loi.

Sur un plan plus pratique, les enjeux sont aussi énergétiques, les pays du Sud-Est européen se trouvant sur les routes de différents projets de gazoducs reliant l'Europe au Bassin de la Caspienne d'une part (le *Nabucco-Ouest* et ses concurrents), au port russe de Novorossisk, sur la mer Noire, d'autre part (le projet de *South Stream*, grand rival du *Nabucco* et du « corridor sud » vers la Caspienne). Ainsi différents pays de la région sont-ils activement sollicités par Gazprom et l'État russe afin de les rallier au *South Stream* et d'entraver la diversification des approvisionnements énergétiques européens. C'est dans cette perspective que l'UE, représentée par la Commission, a signé avec onze pays d'Europe centrale et orientale, dont la Moldavie, ainsi que la Turquie un traité instituant la Communauté énergétique d'Europe du Sud-Est (traité d'Athènes, 2005). Ce traité couvre les secteurs de l'électricité et du gaz, les pays signataires s'engageant à se conformer à la législation énergétique européenne en vue d'un marché intégré. Le pouvoir normatif de l'UE et son élargissement vont dans le sens d'une Grande Europe de l'énergie.

Enfin, les enjeux de l'élargissement sont économiques. L'extension du « grand marché » confère à l'UE la profondeur requise par le nouvel âge global. La formation d'un grand marché permet de faire jouer sur de plus vastes espaces les avantages apportés par la division du travail et d'accroître le potentiel de croissance. Si la croissance n'est pas au rendez-vous, cela s'explique par les rigidités de certaines économies, les déséquilibres des finances publiques et la persistance d'obstacles à la libre circulation des facteurs productifs. Outre les réformes structurelles que la situation implique, l'organisation d'un tel marché nécessite une plus grande puissance normative de l'UE. Ce sont l'État de droit et le règne de la loi, que l'on ne confondra pas avec l'inflation réglementaire, qui conforteront ce marché d'envergure paneuropéenne, favoriseront des dynamiques schumpetériennes (protection des droits de la propriété intellectuelle) et, en réduisant les « zones grises », renforceront le sentiment d'appartenance à une même communauté de droit (le projet européen implique une certaine *affectio societatis*).

## | L'État de droit et l'idéal de justice au cœur de l'idée européenne

Les arguments d'ordre pratique et utilitaire en faveur de solides règles de juste conduite ne sauraient suffire. En dernière instance, par-delà, placer l'État de droit et le règne de la loi au centre des processus d'élargissement de l'UE est une question de philosophie politique et morale. Les régimes constitutionnels-pluralistes occidentaux, couramment désignés sous l'appellation de « démocraties libérales », ne reposent pas sur la seule loi du nombre, celle-là n'étant jamais qu'une variante de la loi du plus fort. Ces régimes mixtes combinent le suffrage universel, la séparation des pouvoirs et le respect des libertés fondamentales. L'expression d'État de droit résume cette forme politique occidentale mais on peut lui préférer celle de « règne de la loi » (10). L'idée selon laquelle le pouvoir politique ne peut être la puissance suprême et qu'il existe un droit antérieur et supérieur à l'État a des racines qui plongent dans l'Antiquité grecque (isonomie et nomocratie) et le monde de la Bible (l'Homme fait à l'image de Dieu).

Si les législateurs et philosophes grecs ont découvert l'idéal du « gouvernement de la loi », il revient aux magistrats et juristes romains d'avoir développé la science juridique et codifié le droit dans le sens de



l'universalité. Dans le grand État cosmopolitique et polyethnique que constitue la Rome impériale, le « droit des gens » se substitue peu à peu au droit autochtone, impénétrable aux populations incorporées dans l'empire (11). Pour faire vivre en bonne intelligence ces hommes issus de différents « *gentes* », les juristes cherchent la source du droit dans la nature humaine objective. Le droit romain se fonde sur les principes du « droit naturel », c'est-à-dire sur le code moral implanté en tout être doué de raison. Cicéron et les grands juristes romains préfigurent les théories du droit naturel moderne et le « *rule of law* » (12) de John Locke sur lesquels reposent nos systèmes politico-juridiques et règles de juste conduite. Le parallèle entre Rome comme État cosmopolitique et le *Commonwealth* paneuropéen s'impose de lui-même.

Le modèle européen et occidental porté par l'UE est donc l'aboutissement d'une civilisation politique qui repose sur le triple héritage d'Athènes, Rome et Jérusalem (cf. Paul Valéry). Nonobstant l'involution des monarchies occidentales (phénomène lié au social-fiscalisme ainsi qu'au subjectivisme) et la transformation de la notion de loi, celle-ci ne peut être réduite à un simple instrument de l'action gouvernementale. Il existe un lien substantiel entre la loi, l'État de droit et la justice. Avec la prudence, la force et la tempérance, la justice est l'une des quatre vertus cardinales. Chez Aristote comme chez Platon, elle est même la vertu supérieure, celle qui couronne et englobe les autres. Si les formes extérieures de l'État de droit ne sauraient pallier le manque de vertu, l'idéal de justice universelle constitue pourtant la clef de voûte des régimes politiques occidentaux et du modèle que l'UE et ses États membres s'efforcent de diffuser dans leur *hinterland* et sur leurs confins géographiques.

## 4 | État de droit et *Pax Europae*

En conclusion, placer l'État de droit au cœur du projet européen est d'une importance majeure pour la paix, la sécurité et la prospérité en Europe. Cette « grande Idée » entre en résonance avec le *Projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant, écrit plus souvent cité que lu et parfois déformé (il ne s'agit pas d'un quelconque babélisme). Ce projet a pour finalité la réalisation de l'idée de paix entre les États européens, l'une des conditions préalables étant l'existence d'une « constitution civile républicaine » dans chacun d'entre eux. Par cette expression, il faut entendre une forme de gouvernement fondée sur la liberté des sociétaires, le droit et la séparation des pouvoirs, toutes choses correspondant au règne de la loi. Kant y ajoute une « alliance permanente » (un *foedus pacificum*) protégeant de la guerre et un « droit cosmopolitique » (droit de visite et libre circulation).

L'UE, ses standards démocratiques et son corpus juridique donnent une traduction concrète à la confédération de libres républiques théorisée par Kant. *Commonwealth* paneuropéen regroupant des États souverains, elle va au-delà du simple espace de libre-échange et constitue une communauté de droit entre ses membres. Aussi, le recours à la géométrie variable qui prévaut pour certaines des politiques communes mises en œuvre dans le cadre de l'UE ne concerne bien évidemment pas les normes et les règles de juste conduite qui relèvent du cercle de droit commun, pour ses membres comme pour les pays candidats. L'extension du règne de la loi est une œuvre de paix et de civilisation qui confère toute sa signification au projet européen.

Jean-Sylvestre MONGRENIER

## | Notes

- (1) Le 30 août 1954, les députés français refusent d'examiner le traité sur la CED pourtant ratifié par les autres pays de la CECA.
- (2) Les PECO ont été touchés par les difficultés économiques mais les plans d'aide ont été mis en œuvre directement par le FMI, à l'extérieur des mécanismes de la zone euro (Mécanisme européen de stabilité financières et Fond européen de stabilité financière). Ils ne constituent pas un risque systémique pour la zone euro et, plus largement, l'UE.
- (3) En février 2011, le gouvernement hongrois a accepté de modifier différents pans de la loi sur les médias pour se mettre en conformité avec la Charte européenne des droits fondamentaux.
- (4) La crainte de nouveaux flux migratoires explique aussi l'hostilité de certains pays à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen (Allemagne et Pays-Bas notamment). Face à un possible veto, lors de la réunion des ministres de l'intérieur du 7 mars 2013, Bucarest et Sofia ont reporté leur demande d'adhésion. Berlin a expliqué sa position en arguant de la corruption générale qui touche aussi l'administration en charge des frontières. La question sera réexaminée en décembre prochain. Si de réels progrès sont encore attendus, l'agenda politique interne des pays hostiles ne devrait cependant pas l'emporter sur les critères objectifs pour entrer dans l'espace Schengen.
- (5) Le rapport de la Commission sur la Roumanie en date du 18 juillet 2012 estime que « les récentes mesures prises par le gouvernement roumain soulèvent de sérieuses inquiétudes quant au respect des principes fondamentaux [de l'UE] » et souligne que les changements opérés depuis 2007 l'ont été sous pression de l'extérieur. Publié le même jour, le rapport sur la Bulgarie souligne principalement la persistance du crime organisé et les faiblesses dans l'application des lois.
- (6) Cf. la *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, Bruxelles, 10 octobre 2012. Voir aussi la communication de la Commission, publiée à la même date, sur *La stratégie d'élargissement et les principaux défis 2012-2013* (site : [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).
- (7) Sur les conclusions du juge, voir <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2012/2012-11-20-sanader-verdict.html>.
- (8) Cette étude n'aborde pas le cas de l'Islande, pays avec lequel les négociations d'adhésion sont ouvertes depuis 2010.
- (9) Pierre Manent, *Le regard politique*, Flammarion, 2010, pp. 154-160.
- (10) L'État de droit n'est pas un « État qui fait le droit », cela induisant une forme de positivisme juridique sans référence aucune à un ensemble de normes supérieures aux lois.
- (11) Philippe Nemo, *Qu'est-ce que l'Occident ?*, PUF, 2004, pp. 23-34.
- (12) L'expression est la traduction du latin « *imperium lega* ». Elle apparaît au XVII<sup>e</sup> siècle.